

LA GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSOS HÍDRICOS EN EL PERÚ: EL CASO DE LA COMISIÓN DE REGANTES DEL MARGEN DERECHO DEL RÍO CHUMBAO

WATER GOVERNANCE SHIFTS IN PERÚ. THE CASE OF COMISIÓN DE REGANTES DEL MARGEN DERECHO DEL RÍO CHUMBAO

JIMENA SALAZAR MONTOYA¹

RESUMEN:

En esta investigación mostramos cuáles son las estrategias organizativas de los actores vinculados a la gestión local del agua de riego, en el contexto de implementación de la política de gestión de los recursos hídricos del Perú, aprobada el año 2009.

A partir del estudio del caso de una organización de riego denominada, la “Comisión de usuarios de riego Margen Derecho del río Chumbao”, identificamos y analizamos los conflictos y las tensiones subyacentes a esta organización en torno al uso y a la gestión del agua de riego durante el año 2014. Utilizamos el enfoque de interlegalidad para mostrar que la gestión del agua de riego está a cargo de las organi-

zaciones sociales y estas han tomado normas de legalidades tradicionales y creando sus propias normas de organización. Sin embargo, no responden a un ordenamiento jurídico propio, si no a la interrelación de una legalidad construida, dinámica que negocia constantemente con la legalidad estatal.

PALABRAS CALVE:

Pluralismo jurídico, gestión del agua, Andes, derechos de aguas, acción colectiva.

ABSTRACT:

This article uses one case studies to illustrate how a specific Andean smallholder community named “Comisión de usuarios de riego Margen Derecho del río Chumbao” uses organizational strategies of the actors linked to the local management of irrigation

¹ Doctoranda de la Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt, jimenasal@gmail.com

water, in the context of the implementation of the general water policy reform.

This qualitative research focuses on identifying and analyzing the conflicts and tensions underlying this organization around the use of irrigation water management during 2014. Conflicts and tensions are paramount to any analysis of institutions and provide valuable information about the central resources at stake and the power struggles around them.

To analyze the performance of irrigation user organizations and their relationship with State institutions regarding water resources management, I have chosen to take an institutional focus and to incorporate concepts from the sphere legal pluralism and interlegality into my analysis.

The implementation of this new policy is ongoing and, as with this type of reform, it is producing a mixed set of outcomes, where conflicting interests and positions are at stake. It is a state of legal pluralism, where the State's perpetual incapacity to govern its whole territory is manifested.

KEY WORDS:

Legal pluralism, water management, Andes, water rights, collective action.

1. Introducción

En el Perú los usuarios de agua de riego están organizados en juntas de usuarios, comisiones y comités de usuarios de riego. Estas organizaciones, se encargan de la planificación de la distribución del agua de

regadío, de la representación de los usuarios de agua ante autoridades estatales, de la habilitación y mantenimiento de canales de regadío. Además, tienen atribuciones de ejecución y control del reparto del agua, cobro de tarifas así como el establecimiento de sanciones a los usuarios infractores.

En la mayoría de organizaciones de riego estas competencias las tienen y las ejercen en condiciones de pluralismo legal, aplican normas y principios de distinto origen y legitimación, los cuales coexisten en una misma localidad.

La ley N° 29338, vigente desde el año 2009, reconoce el rol y la función de las organizaciones de usuarios en los sistemas de riego a fin de garantizar un eficiente servicio de distribución del agua y mantenimiento de la infraestructura hidráulica. Uno de los principios que rige el uso y gestión integrada de los recursos hídricos es el de participación de la población y cultura del agua. La ley mencionada establece:

“El Estado crea mecanismos para la participación de los usuarios y de la población organizada en la toma de decisiones que afectan el agua en cuanto a calidad, cantidad, oportunidad u otro atributo del

recurso. Fomenta el fortalecimiento institucional y el desarrollo técnico de las organizaciones de usuarios de agua”.

Este reconocimiento de la participación de usuarios responde al segundo principio de la Declaración de Dublín, que establece la devolución de la responsabilidad de la toma de decisiones al nivel más bajo posible, a través de la consulta pública y la participación de los usuarios (Lynch 2014: 34). Así, en teoría, el manejo del agua en el Perú descansa en dos pilares: el Estado y los usuarios. Pero esto no es una novedad de la nueva política del agua. Las comisiones de regantes y las juntas de usuarios fueron creadas con la Ley de aguas de 1969. Dependían de las Administraciones Técnicas de Riego y de la antigua Dirección General de Aguas. Es por eso que la octava disposición complementaria y transitoria del Reglamento de la ley N° 29338 establece:

“Las organizaciones de usuarios creadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley, deben adecuar sus estatutos y ámbitos de actuación a las disposiciones de la Ley. En este proceso, los comités y comisiones de regantes usuarios se adecuarán a

comités y comisiones de usuarios respectivamente”.

Es importante destacar la complejidad de la gestión del agua de riego, la autonomía de las autoridades comunitarias y de gestión de riego, con este nuevo marco institucional o sin el mismo, y donde los actores estatales y no estatales tienen diferentes correlaciones económicas, políticas, tanto a nivel nacional como a nivel de cuencas hidrográficas y hasta de los canales de regadío. Esto porque las relaciones generadas a partir del uso de un recurso común no pueden entenderse sin examinar también las relaciones de poder, los discursos y las prácticas concretas involucradas en todo lo que implica la gestión del mismo.

En el Perú, estas organizaciones, en las dos últimas décadas adquirieron mayor fuerza política y también se han enfrentado a nuevos problemas. Lo cual supuso que en este periodo las políticas del agua se redefinieran y delimitaran las funciones de la organización de los usuarios de riego (Ore y Rap 2009: 34).

Por otro lado, la nueva política de agua del Estado y todo el aparato creado para implementarlo tiene una presencia restringida y está sujeta a los condicionamientos que los usuarios de agua imponen y a las limitaciones que el propio Estado tiene (Guevara 2006: 114, 2010).

En este artículo mostramos las estrategias organizativas los actores vinculados a la gestión local del agua en un contexto de implementación de la política de gestión integral, a partir del estudio del caso de la Comisión de usuarios de riego denominada “Margen Derecho del río Chumbao” (en adelante, la Comisión), organización social de la provincia de Andahuaylas.

2. Enfoque teórico y metodología

Para analizar las relaciones que existen entre las organizaciones de usuarios regantes y los funcionarios estatales encargados de implementar la política nacional de gestión de los recursos hídricos, hemos escogido utilizar, el enfoque del pluralismo jurídico e interlegalidad. Utilizaremos estas categorías analíticas para aproximarnos a los arreglos formales e informales que utilizan los actores locales para la gestión del agua de riego. El objetivo es proporcionar mayores detalles sobre las interacciones y confrontaciones sociales para dilucidar los procesos institucionales y normativos. Cabe señalar que los estudios de riego desarrollados desde el enfoque de pluralismo legal, como señala Patricia Urteaga, han servido para entender la complejidad legal sobre la organización y la gestión del agua. Señala:

“En el ámbito de la investigación referida a los recursos naturales, y especialmente al agua, el enfoque de pluralismo legal ha sido particularmente útil al revelar que comunidades y actores reinventan un bagaje de normas y procedimientos que les permiten gestionar sus recursos, pero también la forma cómo estas regulaciones normativas son negociadas en el marco de las relaciones con otros actores” (2014:34).

Además, para esta investigación cualitativa hemos adoptado los siguientes métodos: el análisis de caso y análisis de conflictos y tensiones. Para ello elegimos un objeto de estudio que examina con detalle, en este caso, las prácticas organizativas de la comisión de riego del Margen Derecho del río Chumbao, durante el año 2014.

Es por ello ponemos especial atención a identificar y conocer los conflictos y las tensiones subyacentes a las organizaciones locales en torno al uso y a la gestión del agua de riego.

Para Appendini y Nuijten las situaciones conflictivas proporcionan información valiosa sobre los recursos centrales en juego y las luchas de poder en torno a ellos. Estas autoras señalan:

“El estudio de conflicto revela de qué manera se organizan los actores sociales, cómo se forman y se separan los grupos y qué es importante para las determinadas categorías de grupos. También muestran como el funcionamiento de las instituciones está influenciado por las relaciones de poder y cómo las reglas, leyes y procedimientos oficiales pueden convertirse en instrumentos políticos y ser utilizados como recursos legales por individuos y grupos para lograr sus objetivos en momentos y lugares particulares” (2002: 271).

Los instrumentos de recojo de información utilizados para esta investigación han sido entrevistas, la fichas de recojo de información de actas, además de la revisión bibliográfica y documental necesaria².

En los meses de diciembre de 2014, enero y agosto de 2015 realizamos entrevistas semiestructuradas a seis dirigentes de la Comisión, también a los funcionarios públicos de la organización guber-

namental encargada de la implementación de la nueva política del agua en Andahuaylas. Además, analizamos las actas de las 19 asambleas que tuvo la Comisión durante el año 2014.

3. Caracterización del caso de estudio

La cuenca del río Chumbao se encuentra en la sierra sur del Perú, en la Región Apurímac, provincia de Andahuaylas. El río Chumbao nace sobre los 4,400 m.s.n.m., de las lagunas Huachacocha, Pacococha, Antacocha y Pampahuasi; así como de numerosos riachuelos y desemboca en el río Pampas. Esta cuenca comprende parte de los distritos de Andahuaylas, San Jerónimo, Santa María de Chicmo, Talavera y Ocobamba (MINAG 1980: 2, 22).

En esta zona, la actividad agrícola es una de las actividades más importantes. Se desarrolla a nivel de parcelas. El tipo de riego es superficial y por gravedad. La papa, maíz, haba, quinua, cebada son los productos que representan el mayor porcentaje del área sembrada en la cuenca (ANA 2010: 13). La época de lluvias es de diciembre a marzo, esta representa el 69% de la precipitación anual. La época de estiaje es entre

² No se consignarán los nombres de los entrevistados porque no estar autorizados a ello. Sí los nombres de personas que aparecen

en las actas analizadas, por ser estas actas públicas.

mayo y agosto y representa el 6% de la precipitación.

Uno de canales de riego más importantes de esta cuenca es el canal denominado Margen Derecha del río Chumbao, creado y gestionado desde la década de los setenta por la “Comisión de Usuarios Margen derecha del río Chumbao”. Esta Comisión está integrada por siete Comités de Riego: y, en el año 2014 agrupaba a 1215 usuarios de riego e irrigaba 439 hectáreas aproximadamente.

La bocatoma del canal está ubicada en el distrito de San Jerónimo, a una altitud de 3,220 m.s.n.m. La longitud desde este punto hasta la última entrega es de 28 Kilómetros. La última entrega del canal se encuentra a 2,780 m.s.n.m (MINAG 1980: 2, 22; ANA 2010:16). El sistema de canales está revestido con cemento. La distribución de los canales se ha hecho de acuerdo a las necesidades, generalmente son paralelos a los límites de las parcelas.

La organización política de la Comisión de Usuarios del Margen Derecho del Río Chumbao es la siguiente: una junta directiva y la asamblea general. La junta directiva está conformada por los siete presidentes de los Comités que la conforman. De acuerdo con las entrevistas y la revisión de sus actas, este nivel de organización trabaja continuamente y se ocupa tanto de

asuntos de coordinación entre Comités, como de coordinación con la Junta de Usuarios de Riego del río Chumbao. Además, coordina y gestiona con autoridades locales, como veremos en este apartado, donde presentamos los principales asuntos de los que se ocupó la Comisión Margen Derecho del río Chumbao, durante el año 2014.

Cabe señalar que esta Comisión es una organización que no pertenece a una comunidad campesina, no está inscrita en los registros públicos de Asociaciones Privadas y tampoco ha obtenido la licencia de agua de acuerdo a lo exigido por la ley vigente.

4. Principales conflictos

Los entrevistados coinciden en señalar que los problemas de los que usualmente se tenían que ocupar estaban vinculados al riego, como el robo de turno, el incumpliendo de las cuotas o trabajo de los propios regantes, de los derrumbes de los canales entre otros; pero que en los últimos años, se ha sumado a estos el problemas de la contaminación del río Chumbao y la extracción de materiales del lecho del río como la arena, piedra, lo cual afecta de manera directa su derecho de uso del agua.

Uno de los entrevistados señala que frente a estos problemas

no intervienen las autoridades de la Autoridad Local del Agua (en adelante, ALA) y tampoco los gobiernos locales ni el regional, y enfatiza que son los usuarios los que se han organizado y conformado a el Comité permanente de vigilancia de contaminación del río Chumbao. Un dirigente del Comité Señala:

“Hace poco hubo movilización de los usuarios de riego de la Comisión de Talavera y del Margen Derecho frente a la depredación del río Chumbao por la extracción de arena que irracionalmente trabajan en el río Chumbao” (RZ).

Durante el año 2014 los integrantes de esta Comisión, que a la vez son presidentes de los Comités que la integran, se reunieron en 19 asambleas. En las actas de estas 19 asambleas de la Comisión identificamos que los asuntos sobre los cuales se ocuparon especialmente fueron los siguientes:

a. Represamiento de las lagunas que dan origen al río Chumbao, b. Mantenimiento y rehabilitación del canal, c. Conflictos con extractores de material del canal (los llaman “areneros”), d. Cumplimiento de obligaciones de usuarios, establecimiento de sanciones. A continuación, mostramos más detalles sobre estos.

a. Represamiento de las lagunas que dan origen al río Chumbo

En los meses de enero y febrero de 2014, los integrantes de la Comisión se distribuyeron encargos específicos para hacer los trámites necesarios ante la subgerencia de la región Apurímac, con sede en Andahuaylas (le denominan subregión Chanca) para conocer el estado del represamiento de las lagunas altas, que es una obra financiada por el gobierno regional. Esto por un presunto “mal manejo de los materiales, que está perjudicando la obra”.

Este tema se vuelve a tratar en una asamblea en el mes de septiembre, donde el presidente hace un informe sobre el “champeo” de las lagunas. Señala, que pese a sus gestiones, aún no sabe nada sobre el estado de la obra, si se está cumpliendo el cronograma de ejecución. Uno de ellos sugiere que los siete presidentes vayan al lugar de la obra y queda transcrita como decisión de la asamblea. Un mes después, en agosto, nuevamente se ocupan de este asunto, el punto de la agenda es el siguiente: “Falta de presupuesto para continuar con la represa de las lagunas de Pampahuasi y Paccoccocha”. Frente a eso, durante la misma asamblea acordaron ir a las radios para dar a conocer a la población y designaron

qué dirigentes irán a determinadas radios, se distribuyeron responsabilidades para hacer conocer a la población que la obra no se ha concluido y que ya no hay presupuesto debido a una mala gestión.

b. Mantenimiento y rehabilitación del canal

Durante el 2014 se presentaron dos derrumbes importantes de tramos del canal Margen Derecho del río Chumbao. El primero fue en mes de febrero en el sector de Uchuhuasó, para lo cual se convocó una asamblea y se organizó la acción de reparación. El problema sobre el que discutieron es el siguiente: “No hay maderama en la subregión Chanca, por lo que cada Comité deberá poner una cuota de 60 soles”. Además, se organizan para recoger el cemento que donó la subgerencia regional. En el mes de abril, en la siguiente asamblea, el presidente informó cómo se terminó el trabajo de rehabilitación del canal.

En el mes de septiembre, época de riego intenso, sucedió el segundo derrumbe. Treinta metros del canal estaban inhabilitados, por lo cual se convocó otra asamblea de la Comisión. El presidente pidió a los demás integrantes que se formen comisiones para solicitar apoyo a las autoridades más cercanas:

“Se acordó pedir a las autoridades apoyo de

material y se dividieron las gestiones para que San Jerónimo dé 15 cubos de arena y piedra chancada, Talavera 40 bolsas de cemento. Cada Comité se encargará de reparar determinado número de metros. Una vez que hayamos recibido los aportes de las autoridades, veremos qué faltar comprar a cada Comité que está a cargo”.

Tres días después, las Comisión se volvió a reunir e informaron lo siguiente:

“Las autoridades no han respondido a nuestro pedido, por lo que se debe emplazar a trabajar a los integrantes de los Comités. Se acordó que cada comité debe llevar a trabajar usuarios de la siguiente forma: Llantuyhuanca 12, San Carlos 14, Llantuyhunca 15, Huayrapata 12, Ccarancalla 15, Salinas 12. Además, cada comité debe poner cuota de 100 soles y de acuerdo al gasto el vuelto será devuelto a cada comité”.

También establecieron un presupuesto para movilidad del maestro de obra y acordaron cómo se llevará a cabo la faena conjunta. Para la reparación de este canal, tuvieron cuatro asambleas continuas por la

urgencia de reparar el canal en esta época de riego. Una vez reparado el canal el presidente hizo un informe de gastos, donde informó sobre lo aportado por los distintos Comités y los gastos que hicieron.

c. Conflictos con extractores de material del río Chumbao

Desde el mes de enero hasta octubre de 2014 un tema recurrente en todas las asambleas fue el conflicto de la Comisión con los areneros. De acuerdo con las actas, en el mes de enero “(...) el presidente informó que se decidió [decisión de la Junta de usuarios de riego de la provincia de Andahuaylas] no ceder a los areneros los meses que no usan los usuarios de agua, porque su actividad malogra el canal. (...). Pero primero se les notificará por medios judiciales, con un abogado, caso contrario se hará justicia con las propias. Defenderá el abogado Manuel Molina, hará denuncia por el daño que nos hacen (...)”.

Dos meses después, en el mes de marzo, el presidente informó que “(...) a pesar de todo, los areneros siguen malogrando el canal, siguen lavando arena”. Además, señaló que la denuncia presentada en el mes de enero a la Fiscalía de Andahuaylas fue derivada la Fiscalía de Abancay y al Ministerio del Medio Ambiente. Frente a esta noticia los integrantes de la Comisión expresan su molestia

con esta demora y su preocupación porque los areneros siguen dañando el canal. Uno de ellos señala: “Día a día nuestro canal se viene deteriorando por el uso abusivo de los areneros, mejor dos viajemos a Abancay para averiguar en qué está la denuncia.” Asimismo, proponen presentan queja a la Junta de Usuarios, a la Autoridad Local del Agua. Ambas propuestas fueron adoptadas.

En mayo, la Comisión convocó a una Asamblea extraordinaria, a todos los usuarios de la Comisión. Asistieron aproximadamente 1500 personas, según el acta del 7 de mayo de 2014 (número mayor al número de usuarios de esta Comisión, pues también acudieron usuarios de otras comisiones, de acuerdo con la información obtenida en las entrevistas). En esta, después de informar que la denuncia penal que hicieron no tiene visos de solucionar el problema, el presidente de la Comisión señala:

“(...) la queja presentada a la fiscalía, a la provincia (Municipalidad) al ALA, a la Junta de Usuarios y PNP no tienen ningún resultado (...) ya se ha agotado de hacer gestiones sobre abusos de los areneros. Pone a consideración y conocimiento de los usuarios después de una

amplia deliberación y análisis sobre el abuso de los areneros por unanimidad deciden realizar trabajos de retirado de obstáculos que impiden el trayecto de la irrigación y otros”.

En esa asamblea ese fue el único punto de la agenda. Una vez adoptada la decisión, el presidente señaló que inicia la faena de trabajo colectivo, por lo que todos los asistentes se dirigieron a retirar el material que obstruía el lecho del río por la actividad de los areneros.

Quince días después se realizó otra asamblea convocada por la Comisión, en la cual el presidente informó que él, y el señor Leoncio Samanez fueron denunciados por el arenero Máximo Andrade y que tuvieron que declarar en la Fiscalía. Asimismo, informó que por esos días les llegó la notificación para que declaren ante la Fiscalía de Abancay por la denuncia que ellos presentaron cinco meses atrás contra los areneros. Para viajar a Abancay (que está ubicada a seis horas de distancia vía terrestre) solicitaron una cuota de S/.10.00 a cada Comité).

En esta asamblea los participantes expresaron su incomodidad por la actuación rápida de la Fiscalía frente a la denuncia del arenero y la falta de respuesta a la que ellos interpusieron cinco meses antes. Además, recordaron que ninguna

autoridad contestó sus pedidos de intervención frente a la afectación del canal que ellos mantienen, por parte de los areneros.

El mes siguiente, los integrantes de la Comisión tuvieron otra asamblea, donde participaron 12 personas, algunos miembros de la Comisión de riego vecina, la de Talavera. En el acta de esta se consigna lo siguiente:

“(…) el presidente informó que hasta la fecha no ha sido atendida la denuncia puesta a la Fiscalía contra los areneros, por lo que pidió opinión a las autoridades asistentes para llegar a una buena conclusión y si se hubiera que programar algunas faenas hasta poder resolver el problema (...). El presidente Nemesio Rivera tomó la palabra y dijo que la denuncia de un solo arenero no puede tumbarnos (...), para cuyo efecto si es posible se entre a un paro indefinido para así hacernos respetar la parte más necesitada. Tomó la palabra el tesorero del Comité de San Jerónimo y dijo que aunque se pueda hacer un paro este es un abuso que se hace a los usuarios en general. Aún tenemos la palabra de la

Comisión de Talavera, quien manifiesta que esto no es de ahora sino de hace años que los areneros, frente al poder económico no nos podemos callar, tenemos que estar bien preparados hasta el último día, hasta quemando el último sudor de nuestra frente, pide que se haga una denuncia a las autoridades que no hicieron nada (...) El Señor Presidente señala que se presente de una vez un paro general. Rolando Mendoza dice que debe tomarse algunos asesores para tener mejor asesoramiento (...)

Finalmente, en esta asamblea, acordaron por unanimidad hacer un paro el 17 de septiembre de 2014 para hacer frente a la denuncia interpuesta por el arenero. Además, establecieron que cada usuario debía poner una cuota para los diferentes gastos extraordinarios que tienen que afrontar los dirigentes.

Dos semanas después de haber convocado el paro, los integrantes de la Comisión se volvieron a juntar en una asamblea. El presidente informó lo siguiente:

“(...) recibimos los documentos oficio múltiple de la municipalidad distrital de San Jerónimo, la municipalidad provincial de Andahuaylas, de la Autoridad

Local del Agua – ALA y de la Policía Nacional del Perú, pidiendo que se postergue el paro (...). Al final de la asamblea acordaron convocar una asamblea ampliada de todas las comisiones de riego de toda la provincia de Andahuaylas y de Chincheros, para organizar un frente de lucha, en el cual se fijará el inicio de la lucha. (...)”

La plataforma sería la siguiente: a. Retiro definitivo de denuncias y persecución de dirigentes. b. Inicio y ejecución del plan integral para la recuperación ambiental del río Chumbao. c. ejecución inmediata de los proyectos de riego tramitados a la fecha en distintas instancias de gobierno. e. Ampliación de la frontera agrícola en la provincia (...).

El secretario pidió que el paro se debería suspender hasta que pase las elecciones municipales y regionales a fin de evitar malos comentarios por parte de la población. Se acordó que en ese tiempo las autoridades deberán terminar toda la documentación y amonestación a los areneros. Informó que la comisión de Talavera pidió que se debe declara en emergencia el lecho de la cuenca del Chumbao suspendiendo en forma definitiva a los areneros.

Este conflicto muestra la manera de relacionarse que tiene esta organización con las autoridades

locales: solicitan apoyo, envían documentos y no tienen respuesta. Cabe señalar que este es un tema que, de acuerdo con el paradigma de gestión integrada del agua, se resolvería en el marco de concertación de intereses en los consejos de cuenca o a través de la actuación del Tribunal de Aguas, creado con la nueva estructura organizacional e institucional de la gestión integrada. No obstante, se va perfilando que toda esta institucionalidad estatal será distante y lejana a la práctica organizativa de este Comité. Esto por el tamaño del ALA de Andahuaylas (trabajan solo 8 funcionarios) y sobre todo por cómo se están dando las primeras relaciones entre la nueva entidad de gestión del agua y los usuarios de riego.

d. Otros temas de gestión

Otro asunto del que se ocupó la Comisión en los primeros meses del año fue hacer una rendición de cuentas del año 2013. También, un informe sobre las sanciones que impusieron los comités a sus usuarios y el nivel de cumplimiento de estas. Al finalizar el año, el presidente informó que un número importante de usuarios no está cumpliendo con el pago de la tarifa agraria, por lo que exhortó a que los presidentes de cada Comité hagan todo lo necesario para que cumplan y finalmente señala que “caso de no paga vamos a vernos

obligados a hacer un recargo de 50% de la cuota o suspensión de uso”.

5. Relación de los comités de riego con la comisión que los agrupa

Después de aproximarnos a los conflictos principales de los que se ocuparon las Comisión y los tres Comités que analizamos, vemos que ambos niveles de organización tienen una comunicación fluida y trabajan de manera conjunta.

Consideramos que hay un diseño organizacional que permite una articulación muy directa entre los Comités y la Comisión, esto porque esta última está conformada por los presidentes de todos los Comités, es decir, no es una estructura muy distante a la de los Comités. Así, la Comisión tiene un rol preponderante en el manejo de canal. Hay una gestión compartida entre los siete presidentes de los Comités que integran esta Comisión ya que los problemas que surgen o son tratados en la Comisión, luego, son informados a los diferentes Comités por sus respectivas autoridades.

Además, notamos que la Comisión tiene un papel protagónico. Un indicador es que, mientras que el Comité de San Jerónimo realizó asambleas dos veces durante el año y el Comité de Llantuyhuanca – Chaccamarca cuatro, la Comisión tuvo 19 asambleas durante el mismo periodo.

Consideramos que un factor importante que hace que la Comisión tenga un rol protagónico es que este canal es extenso y hay comités conformados a lo largo de todo su recorrido, por lo que, el aprovechamiento del agua es intenso y requiere de un órgano de gestión expeditivo y que tenga competencia para actuar sobre todo el canal y no solo sobre parte de él, que es el caso de los comités.

No sucede como en otras partes de la sierra, donde los Comités se conducen independientemente de la Comisión, al punto que “(...) en muchos casos los Comités de Regantes son el único nivel ejecutivo y funcional de agua en las cuencas altas” (Vos y del Callejo, citados por Guevara 2014:401).

6. Relaciones de la Comisión de regantes con la burocracia local y central

Los usuarios de agua entrevistados mencionaron que, en el ejercicio de sus funciones como dirigentes de la Comisión, se relacionan esporádicamente con autoridades estatales, por ejemplo, con los gobiernos locales de los distritos de Talavera, San Jerónimo, Andahuaylas. Uno de los dirigentes señala: “Generalmente nos apoyan cuando hay un percance, desastre, derrumbe, etc. No hay relación constante,

depende de lo que suceda y de la voluntad de la autoridad (...)” (JZ).

Otro entrevistado señala lo siguiente:

“Legalmente los municipios no conocen sistema de riego, no conocen los percances que hay a nuestros canales, a veces a las quinientas, cuando hay una buena autoridad nos apoya con diez bolsas de cementito o con lo que hay. Otros alcaldes nunca nos han apoyado en nada, a pesar de que hemos tenido luchas, peleas con otras comisiones, comités; pero nunca han dicho nada por nosotros. Toda la preocupación es para nosotros los directivos que servimos a nuestra comunidad. Tenemos que ingeniarlos para ordenarnos, buscar el agua. Eso lo hacemos los presidentes que asumimos la responsabilidad en cada comité. (...)” (GA).

De la misma manera, señalan que la relación con la ALA de Andahuaylas, entidad que depende de la Autoridad Nacional del Agua (en adelante ANA), también es circunstancial y depende mucho del acercamiento de los propios usuarios.

“Con la ALA, casi no participan en nuestro comité. No, no

hay relación. Este año, por ejemplo, se ha cambiado 4 o 5 veces el ingeniero que han venido. El que ha venido de Cusco, no hace nada por nuestro canal”(TA).

De acuerdo con lo establecido en la Ley 29338 – Ley de Recursos Hídricos y en el reglamento, la cuenca de río Pampas estará comprendida en el ámbito de la Autoridad Administrativa de Agua Pampas – Apurímac (R.J. N° 546-2009-ANA) y estará conformada por tres Administraciones Locales de Agua: ALA Alto Apurímac, ALA Medio Apurímac y ALA Bajo Apurímac – Pampas (ANA 2010).

Pero hasta diciembre del año 2014 solo se habían creado seis Consejos de cuenca en la costa peruana. Durante ese año, y hasta la actualidad, los recursos hídricos de la cuenca del río Pampas son administrados por las Administraciones Locales de Aguas de Ayacucho, Andahuaylas y Apurímac.

De acuerdo con información proporcionada por un funcionario del ANA, encargado de la conformación de los Consejos de Cuenca de la sierra sur la Autoridad Administrativa del Agua Pampas Apurímac, cuya sede está en Abancay, y las Autoridades Locales del Agua de Apurímac, desde el año 2011, están abocados a formalizar las licencias de derechos de agua. Es decir, el efecto práctico de la Ley

29338, hasta el año 2014, fue el otorgamiento de derecho de uso de agua, uso agrario o uso poblacional con dos acciones concretas: la formalización y la regularización de derechos de aguas.

La Comisión de Regantes Margen Derecha ha sido reconocida por la ALA de Andahuaylas el año 2011, mediante Resolución Administrativa N° 275 - 2011 - ANA ALA/AND. Este reconocimiento es el primer paso para iniciar el proceso de adecuación a la ley N° 29338 que es el proceso encargado a esta dependencia estatal. Según el ingeniero PS, si bien está reconocido todavía no cuentan con la inscripción en Registros Públicos y demás requerimientos para su adecuación.

Según información proporcionada por el ALA Andahuaylas, esta Comisión es una de las 32 Comisiones que integra la Junta de Usuarios de la Provincia de Andahuaylas y está conformada por 12 Comités. Esto no se condice con lo señalado por el presidente de la Comisión, quien señala que está integrado por siete Comités. Tampoco es congruente el número de usuarios de cada Comité y tampoco con los nombres de los Comités.

Para el vicepresidente de la Junta de usuarios de riego de Andahuaylas el cambio es que la regulación del agua antes dependía

básicamente del Ministerio de Agricultura y que ha pasado a ser una preocupación de varias instituciones.

Para el presidente de la Comisión de Regantes objeto de estudio, la nueva ley sobre todo ha sido visibilizada en el cambio de autoridades. Refiere:

“Han cambiado hace poco, ahora es ALA ahora es ANA. Pero en la verdad, nosotros no tenemos mucho contacto con ellos [refiere a la ALA Andahuaylas]. Ellos todo lo quieren manejar de acuerdo con la ley y usted sabe que el problema la costa es muy diferente a la sierra. Como siempre tenemos la preocupación que los ingenieros que viene a comandar oficina no conocen, nunca han pisado terreno, no saben lo que hemos pasado año tras años (...). Nosotros como usuarios siempre nos ha preocupado, pasamos año tras año problemas, hemos hechos los champeos, mantenimientos, los colapsos de nuestras represas (...) ALA ha venido pues a darnos la ley, a hacernos conocer la ley. Nunca hubo ningún apoyo de parte de ALA. Ellos aprueban ley de usos de

agua, aprueba utilizar al agua a los usuarios, eso hacen”.

Además, señala: “(...) anterior, cuando era Ministerio de Agricultura trabajan más ingenieros. A los que recibíamos el cargo en el Comité nos explicaban. Ahora el ALA no tiene tiempo, porque dice hasta el Pampas llegan. (...) No hay un dialogo, no nos ha dado esa confianza todavía”.

Este presidente señala que desconoce la nueva ley, no obstante, está dispuesto a cumplirla cuando la conozca: “Nosotros desconocemos. Nosotros a la forma que podemos estamos trabajando con esa ley, siempre cumpliendo con nuestros usuarios como siempre. No tenemos más conocimiento, cuando conocamos bien cumpliremos”.

Para el presidente de la federación de campesinos de Andahuaylas, la ley 29338 solo ha tenido un impacto a partir del paro campesino, que sucedió en noviembre de 2011, en el cual los campesinos y agricultores de la provincia de Andahuaylas demandaron la intervención del Estado frente a la contaminación de cabeceras de cuenca a causa de la minería informal. El líder campesino al respecto señala:

“Para referirnos a cómo ha impactado la ley en nuestra provincia debemos referirnos a un hecho

trascendental, al paro de 2011, gran movilización por la recuperación del agua, no solo de las cabeceras de cuenca, que estaba impactado por el ingreso de minería ilegal, con el cuento de que era artesanal, pero eran grandes y medianas empresas (...)" (GA).

En este paro campesino, la Junta de usuarios del distrito de riego de Andahuaylas tuvo un rol protagónico y su principal demanda fue la exclusión de la actividad minera en esta provincia. A raíz de este, el gobierno conformó una Comisión de Alto Nivel, integrada por los entonces ministros de Agricultura, Miguel Caillaux; de Energía y Minas, Carlos Herrera Descalzi, y el viceministro de Gestión Ambiental del MINAM, José De Echave para responder a las demandas de los agricultores y llegar a un acuerdo.

Después de un largo proceso de negociación el resultado fue el siguiente: el gobierno nacional se comprometió a impulsar la conformación del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca, que incluya las provincias de Andahuaylas y Chincheros y el estudio técnico para identificar medidas de protección a implementar en las cabeceras de cuenca. Para ello se publicó la Resolución Ministerial N° 0481-2011-AG. Sin embargo, cuatro años

después estos ofrecimientos no habían sido cumplidos.

Es decir, impulsar la conformación del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca se estableció como uno de los acuerdos importantes para el levantamiento del paro; se emitió la Resolución Ministerial N° 0481-2011-AG, que establece "Declarar como prioridad del sector, a través de la Autoridad Nacional del Agua, impulso a la creación e implementación del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca" que se declara su creación; pero en la práctica, está no es una medida que tiene plazo para su concreción. Lo mismo sucedió con el compromiso del gobierno de realizar un estudio técnico sobre la situación de las cabeceras de cuenca, que hasta marzo de 2015 no había sido publicado.

Sobre este tema, el líder campesino señala: "A nivel nacional solo se quería declarar cuatro cuencas del país, pero con ese movimiento y la ley de Recursos Hídricos, planteamos que se haga un estudio para ver la calidad de agua y la calidad. Ese sería un principal impacto que tenemos nosotros en aplicación de la Ley 2938, promulgado en el 2009. Si bien se expresó esa voluntad, algo de presupuesto; pero tres años después no tenemos el estudio de cantidad y calidad del agua. Sabemos que lo

tienen en el ANA, pero nosotros no lo conocemos”.

Vemos que los dirigentes de los Comités, la Comisión y la Junta de Usuarios están enterados de la nueva política de la gestión de recursos hídricos y les interesa ser parte de la reforma, sin embargo, los dirigentes y usuarios de agua ven este proceso como grande y que todavía no los involucra. Además, los dirigentes consideran que se les ha incorporado a este proceso, se hará el estudio de cuencas de la provincia y sobre calidad del agua a partir de la escalada de un conflicto social en el año 2011. Es decir, más que modificaciones normativas, el impacto se logra con grandes movilizaciones, paros en las que participan los regantes organizados.

Por otro lado, se identifica la ley, las normas estatales con la costa. En el sentido, de que estas recogen solo las características de las organizaciones y las prácticas de riego que se dan en esta región, y saben que estas son muy distintas a las propias. Entonces, si bien tienen expectativa sobre la nueva organización, la nueva gestión del agua, tienen la percepción de que están pensadas para las organizaciones de la costa y no para ellos.

7. Reflexiones finales

Cabe destacar que no es posible identificar cuáles de estas prácticas se dan en base a las instituciones formales o informales, por el complejo de arreglos institucionales en el cual están involucrados las organizaciones y los propios usuarios. Es decir, las prácticas tradicionales se mezclan con las disposiciones estatales (derogadas y vigentes) y con prácticas organizativas que surgen en la actividad diaria de las organizaciones y sobre todo de las necesidades. Por ejemplo, el establecimiento de sanciones se realiza de manera pública durante las asambleas, tanto del Comité como de la Comisión, cuando el presidente de la organización toma conocimiento de los hechos o cuando algún asambleísta plantea un problema o una situación concreta, como la falta de pago de tarifas o el desinterés en asistir a las asambleas o a las jornadas comunales.

Así, se establece una sanción para ese momento, para ese lugar determinando. Sin acudir al marco normativo que rige la potestad sancionadora de las organizaciones de riego ni a sus propios estatutos.

Recordemos que Santos explica que un campo jurídico es una constelación de diversas legalidades (e ilegalidades) que operan en

diversas escalas (Santos 2009: 53). Y que la combinación de distintas fuentes normativas se da también en el nivel micro, en el nivel de las vivencias, experiencias y representaciones jurídicas de los ciudadanos y de los grupos sociales. Esta es la interlegalidad, que designa la multiplicidad de “estratos” jurídicos con los cuales los grupos organizan sus experiencias de acuerdo con el derecho estatal oficial, el derecho consuetudinario, comunitario. Hoekama enfatiza la naturaleza de proceso (2009).

Para Guevara la interlegalidad trata de resaltar y comprender las prácticas y cavilaciones de las personas que viven en la intersección de dos o más legalidades, que experimentan demandas que esas normatividades en conflicto las imputan. Señala: “Para comprender la contingencia y ductilidad que caracterizan a la resultante de esos encuentros legales, es preciso tener en cuenta que los ordenamientos normativos confrontados no son compactos, sólidos o cabalmente sistemáticos” (2011: 33).

Ostrom, con relación a este tipo de organizaciones señala que “Una lección básica del análisis en

profundidad (...) es que ningún conjunto único de reglas es totalmente efectivo para administrar los recursos comunes” (2004: 15).

Un dato importante es la percepción muy extendida entre los usuarios y dirigentes de organizaciones de riego, sobre que la nueva política de gestión del agua está pensada para la costa, que a ellos no les va ser útil. Lo cual es un obstáculo para la efectiva mejora de la gestión del agua en gran parte del país. La organización y manejo de cuencas grandes está pensada en experiencias como las costeñas, donde hay grandes proyectos de irrigación y donde hay un desarrollo importante de otras actividades productivas, como la ganadería, la agricultura a gran escala.

En la sierra, en cambio, los regantes se organizan alrededor de pequeñas y medianas fuentes de agua y microcuencas, tienen sus propios sistemas de financiamiento y mantenimiento de infraestructura, y las regulaciones brotan de las prácticas tradicionales de riego y de las asambleas generales (Guevara 2014: 400, 410).

Finalmente, planteamos que las organizaciones de riego estudiadas, cuyas normas de funcionamiento son dinámicas porque son construidas, mantenidas y transformadas por la interacción social; no es una organización

cerrada. Más bien, a partir de las entrevistas y análisis de sus actas, comprendemos que tienen interés en conocer lo que significa el paradigma de gestión integral del agua, por lo que están dispuestos a participar en este proceso de reformas organizacionales y normativas del estado.

Además, demandan la actuación del aparato estatal para resolver problemas como la contaminación del agua, el deterioro del canal y de la calidad del agua por el aprovechamiento de otros usos, como la extracción de material.

Como vimos, las organizaciones de usuarios de agua, a partir de un paro regional de 2011, fueron quienes exigieron la creación del consejo de cuenca, por ejemplo. Esto se condice con lo planteado por Bolens, Cremers y Zwartveen, quienes sostienen que la mayoría de los actores que participan de la gestión del agua están de acuerdo con la mejora del control y gestión del recurso. En el caso de los campesinos de los andes, luchan por la descentralización formal de la gestión a fin de corregir su exclusión histórica en la toma de decisiones sobre el agua, recurso que administran y gestionan día a día.

Señalan los autores que los campesinos “Exigen una representación justa y adecuada en los procesos de formulación de políticas de agua” (2011: 37).

Así, la ALA Andahuaylas, es para los dirigentes de las organizaciones una institución estatal de la que desconfían porque siempre será un aparato burocrático débil, insuficiente para la realidad compleja en la que ellos se desenvuelven. También, por que como otras instituciones actuará cuando estén en juego intereses mayores a los de los regantes o cuando estos usen medidas de fuerza, como los paros y movilizaciones.

No obstante, desde la percepción de los usuarios, esta nueva autoridad se vuelve una institución estatal más, como la Policía, la Fiscalía, el Poder Judicial o como las municipalidades, de las cuales no se espera mayor cercanía ni respuesta a sus demandas.

En un contexto donde esta institución empieza a plantear la idea de gestión integrada, de generar espacios en los cuales confluyen intereses diversos sobre el agua, consideramos que no aprovecha un pedido de ayuda de la Comisión Margen Derecha del río Chumbao en relación a la destrucción del lecho de río, a causa de la extracción de arena y piedras (otros actores privados que usan productivamente el canal y el agua). Y se configura como una autoridad más que no dará respuesta a los intereses de los usuarios de riego de pequeñas parcelas. En cambio, sí

actúa, de la misma manera como lo hacen autoridades municipales, del sistema de justicia, cuando la organización plantea la realización de un paro y movilización de los usuarios de riego, es decir, cuando la demanda deriva en un conflicto social.

8. Referencias:

- APPENDINI, KIRSTEN y MONIQUE NUIJTEN, 2002. El papel de las instituciones en contextos locales: cuestiones metodológicas en investigación de campo. *Revista de CEPAL*, núm. 76: 71-87.
- BOELENS, RUTGERS y HOOGENDAM, PAUL (edit). 2001. *Derechos de acción colectiva*. Lima: Institutos de Estudios Peruanos.
- BOELENS, RUTGERS, CREMERS, LEONTIEN y MARGREET ZWARTEVEEN (eds.). 2011. *Justicia Hídrica: acumulación, conflicto y acción social*. Lima: IEP, PUCP.
- CHANG-NAVARRO, LORENZO, 2014. Las organizaciones de usuarios de agua y la autogestión del agua”. En *El Derecho frente a la crisis del agua en el Perú* (145 -160). Lima: CICAJ PUCP.
- CORTEZ, ALFONSO, 2011. Gestión y manejo del agua: el papel de los usuarios agrícolas del Valle de Mexicali. *Revista Problemas del Desarrollo*, 167 (42): 62-98
- GARCÍA, ANTONINO, 2010. *Instituciones y pluralismo legal: la hidropolítica en la cuenca transfronteriza Grijalva (1950-2010)*. Tesis de Doctorado en Ecología y Desarrollo Sustentable. El Colegio de La Frontera Sur. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México.
- GELLES, PAUL, 2002. *Agua y poder en la sierra peruana: La Historia y política cultural del riego, rito y desarrollo*. Lima: Fondo editorial PUCP.
- GUEVARA, ARMANDO, 2001. Las causas estructurales de la pluralidad legal en el Perú. *Derecho & Sociedad*. Año 12, no. 16.: 325-340
- GUEVARA, ARMANDO, 2006. El Derecho frente a los conflictos por el agua en la cuenta del río Achamayo (Concepción, Junín). Lima: *BIRA* 33: 217-227.
- GUEVARA, ARMANDO, 2013. *El derecho y la gestión local del agua en Santa Rosa de Ocopa, Junín*. Lima: IPROGA Instituto de Promoción para la Gestión del Agua; Universitert van Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.
- GUEVARA, ARMANDO, 2014. ¿Cómo funciona el derecho de aguas a 3350 m.s.n.m? *Revista Derecho PUCP*, n. 73: 379-388.

- HOEKAMA ANDRÉ, 2009. Conflictos multiculturales y jueces nacionales: una visión general. *Revista Themis*, n. 57:19-32
- LYNCH, BÁRBARA, 2014. La reforma de l agua del Perú y sus implicaciones para el poder y equidad en la cuenca hidrográfica de Ica. En. ORÉ Y DAMONDE (eds.). *¿Escasez de agua? Retos para la gestión de la cuenca del río Ica*. Lima: Fondo Editorial PUCP: 25-54
- MUÑOZ, ISMAEL, 2009. Grupos de regantes y acción colectiva en la distribución del agua en el valle de Virú. *Debates en Sociología*, n. 34: 87-104.
- ORÉ, TERESA y GENG, DIEGO, 2014. Políticas públicas del agua en las regiones. Abundancia de agua, discursos y mercado en la cuenca de Ica y pampas. En: ORÉ Y DAMONDE (eds.). *¿Escasez de agua? Retos para la gestión de la cuenca del río Ica* (25-54). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- OSTROM, ELINOR, 2000. *El Gobierno de los Bienes Comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica de México.
- PANFICHI, ALDO y OMAR, CORONEL, 2011. Los conflictos hídricos en el Perú 2006 – 2010: una lectura panorámica. En: BOELENS RUTGERS, CREMERS, LEON-TIEN y MARGREET ZWAR-TEVEEN (eds.). *Justicia Hídrica: acumulación, conflicto y acción social*. Lima: IEP, Fondo Editorial PUCP.
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA, 2009. *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*. Buenos Aires: Waldhuter, 2009.
- URTEAGA, PATRICIA y BOELENS, RUTGERD (eds.). 2006. *Derechos Colectivos y Políticas Hídricas en la Región Andina*. Quito y Lima, Abya Yala. IEP.
- URTEAGA, PATRICIA, 2014. Pluralismo Legal. Editada por V. CLAUDÍN y N.C. POST UITERWEER, PARAGUAS, *Justicia Hídrica*. Disponible en <http://justiciahidrica.org/wp-content/uploads/2014/12/Libro-Paraguas.pdf>
- VÉLEZ, M. A., RAMOS, P. A., & ALAYÓN, L. 2011. Instituciones anidadas para prevenir y resolver conflictos socio-ambientales: manejo y distribución del agua en Campo Alegre (Huila, Colombia). *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8(67), 71-90